

Au-delà de la déseuropéanisation Repenser la diversité des (non-)changements des politiques publiques post-Brexit au Royaume-Uni

Agathe Piquet, Sarah Wolff

Gouvernement et action publique 2022/4 (VOL. 11), pages 9 à 30

Résumé : La recherche sur l'eupéanisation s'est longtemps révélée optimiste quant aux effets transformateurs de l'Union européenne sur les politiques publiques. Toutefois, l'érosion de l'attractivité du projet européen a mené au développement d'un agenda de recherche autour de la déseuropéanisation. Si ces travaux soulèvent des interrogations nouvelles, ils prêtent encore peu d'attention aux obstacles à la déseuropéanisation et n'interrogent que rarement les différents types de (non-)changement de l'action publique qui pourraient découler des appels à la déseuropéanisation émis par une partie des acteurs politiques et l'opinion publique. Cet article élabore un cadre d'analyse bidimensionnel pour fournir à la recherche dédiée à l'influence de l'Europe sur les politiques publiques des outils plus précis et nuancés dépassant le débat binaire eupéanisation *v.* déseuropéanisation. Pour illustrer nos propos, nous mobilisons le cas de l'action publique post-Brexit. Nous montrons que si cet événement pouvait *a priori* donner lieu à des processus majeurs de déseuropéanisation, les sentiers empruntés par l'action publique ont été divers en fonction des processus préexistants d'eupéanisation.

Le départ britannique de l'Union européenne (UE) a été intensivement analysé par la science politique¹, notamment pour expliquer les raisons du Brexit et le rejet de l'appartenance à l'UE. Si la liste n'est pas exhaustive, nous pouvons mentionner les recherches sur le *backlash* culturel et le populisme (Norris, Inglehart, 2019), sur les politiques d'austérité et la dette économique (Fetzer, 2019), ou encore sur les jeux politiques nationaux (Menon, Salter, 2016). D'autres travaux ont commencé à s'intéresser aux conséquences de cet événement, étudiant entre autres l'impact du Brexit sur les relations entre les nations britanniques (McEwen, Murphy, 2021), sur le paysage politique (Hayton, 2021), sur les institutions (Thomas, 2021) ou, et c'est un sujet émergent et qui nous intéresse ici, sur les politiques publiques.

Durant les presque 50 années d'adhésion du Royaume-Uni (RU) à l'UE, les acteurs, objectifs et instruments de l'action publique britannique ont été modifiés en profondeur. Ces dynamiques, comme celles affectant les autres États membres, candidats et voisins de l'UE ont été largement documentées par les recherches sur l'eupéanisation, constituant progressivement un champ de recherche à part entière des études européennes (Schimmelfennig, 2010). Si ces travaux ont pu se fonder sur des acceptions différentes de l'eupéanisation, ils ont pour point commun de viser

¹ Ce travail a été soutenu par l'Agence exécutive pour l'éducation et la culture, numéro de bourse 611601-EPP-1-2019-1-UK-EPPJMO-CoE. Plus précisément, ce document est le résultat du projet NEXTEUK Jean Monnet Centre of Excellence sur l'avenir des relations UE-Royaume-Uni 2019-2022 mené par le Centre for European Research à Queen Mary University of London et soutenu par Erasmus+.

à « comprendre l'influence de l'Union européenne sur les changements politiques, économiques et sociaux au niveau des États » (Saurugger, 2020, p. 249). Dans le cas britannique, le concept d'eupéanisation a été mobilisé pour comprendre entre autres les transformations de l'administration (Bulmer, Burch, 2009 ; Le Galès, 2021) ou les changements de certaines politiques sectorielles (Bach, Jordan, 2006 ; Copeland, 2016). À ce titre, le concept d'eupéanisation permet de saisir les évolutions des styles nationaux de politiques publiques, mais également les degrés d'ajustement ou d'inadaptation à l'eupéanisation (*fitou misfit*).

Toutefois, depuis les années 2000, l'agenda de recherche sur l'eupéanisation connaît une transformation en profondeur, concomitante avec l'émergence de nouvelles propositions théoriques interrogeant l'état de la construction européenne, à l'instar du post-fonctionnalisme (Hooghe, Marks, 2009) ou du nouvel intergouvernementalisme (Hodson, Puetter, 2019). Ces réflexions se développent dans un contexte de contestation de l'intégration européenne, conduisant un nombre croissant de travaux à s'intéresser au concept alternatif de déeupéanisation. Celui-ci désigne l'ensemble des retours en arrière des transformations préalablement opérées au niveau de l'action publique sous l'influence de l'UE. Ce rétropédalage de l'eupéanisation serait visible tant au niveau des États membres, en particulier d'Europe centrale et orientale, que des États candidats, comme la Turquie ou la Serbie, voire au niveau communautaire.

Pour de nombreux commentateurs, le RU post-Brexit apparaît comme un cas d'étude par excellence de ces processus. La fin de l'adhésion à l'UE, événement inédit dans la construction européenne, pourrait donner lieu à une déeupéanisation des politiques. C'est en tout cas le scénario qui est revendiqué par les partisans du *Leave* et leurs slogans politiques maintes fois répétés de « *Brexit means Brexit* » ou de « *Take back control* ». Ces discours politiques de réaffirmation de la souveraineté nationale clament la nécessité de ne plus laisser l'UE dicter les orientations et le contenu des politiques publiques. Le législateur britannique, libéré de toute contrainte supranationale, pourrait dès lors s'éloigner du cadre législatif et normatif européen pour réaligner les politiques publiques avec les intérêts nationaux et défaire ce qui a été transformé par les décennies d'appartenance à l'UE.

Néanmoins, les travaux existants sur la déeupéanisation n'ont pas soulevé la question de savoir si le départ britannique de l'UE mettrait nécessairement fin aux dynamiques d'eupéanisation. Cet article défend l'idée que les impulsions à la déeupéanisation de l'action publique ne sont pas nécessairement suivies d'effet, dimension ignorée par la littérature. Nous démontrons ainsi que la déeupéanisation n'est qu'un scénario possible lorsque l'intégration européenne apparaît comme moins, voire peu désirable et invitons à penser les degrés et formes variés de (non-)changement des politiques publiques en relation avec la construction européenne.

Le RU post-Brexit constitue un cas d'étude unique permettant de comparer les trajectoires empruntées par de nombreuses politiques publiques et d'identifier les

convergences/divergences entre elles. Cependant, si notre contribution repose essentiellement du point de vue empirique sur un événement singulier, nous proposons une réflexion plus large sur la (dés)européanisation. En effet, nous visons à enrichir la littérature existante qui offre une conception relativement binaire des interactions entre l'intégration européenne et l'action publique nationale : soit l'europanisation (sans exclure de possibles blocages et obstacles), soit la déseuropéanisation en tant que rétropédalage. Entre ces deux options, il existe peu d'outils intermédiaires pour analyser la diversification des trajectoires des politiques publiques lorsque l'attractivité de l'intégration européenne et de l'europanisation s'érode. C'est la raison pour laquelle cet article élabore un cadre d'analyse bidimensionnel permettant de restituer la multitude des (non-)changements.

De surcroît, nous considérons les multiples arènes ou *venues* par lesquelles l'europanisation peut se produire et les différentes modalités que cette dernière peut revêtir, passées jusqu'à présent inaperçues dans les travaux sur la déseuropéanisation. Par ce biais, nous démontrons que l'europanisation peut avoir des effets structurants et de long terme, même lorsqu'elle est l'objet de dissensions au niveau national. C'est la raison pour laquelle nous considérons que les dynamiques *ex ante* d'europanisation déterminent grandement la trajectoire empruntée par une politique publique lorsque la décision politique est prise de revenir sur les évolutions passées.

L'article est structuré en trois temps. Tout d'abord, nous proposons un état des lieux de l'agenda de recherche sur l'europanisation en insistant sur les transformations de ce champ qui ont visé à retranscrire conceptuellement la phase de remise en cause de l'UE, accentuée au début du XXI^e siècle. Dans un deuxième temps, nous proposons une grille analytique pour comprendre les (non-)changements des politiques publiques à travers deux dimensions : europanisation et démantèlement. Ce faisant, nous insistons sur la nécessité de définir plus précisément certaines catégories analytiques existantes (désuropéanisation et désengagement), mais aussi d'en proposer des nouvelles (réengagement et engagement continu) pour éclairer la variété des processus à l'œuvre. Enfin, en décomposant deux dimensions de l'europanisation préalable d'une politique publique (ses modalités et sa politisation), cet article développe de manière non exhaustive certains facteurs à même de favoriser une trajectoire des politiques publiques plutôt qu'une autre lorsque se produit un détachement de l'UE.

De l'europanisation à la désuropéanisation : une évolution conceptuelle

La marche avant : une europanisation choisie reflétant des relations dynamiques entre l'UE et ses États membres

Durant les années 1990, un pan entier des études européennes mobilise le concept d'eupéanisation pour analyser les évolutions nationales imputables à la construction européenne. En d'autres termes, cette notion « permet de comprendre l'UE non plus comme un réceptacle passif, mais comme un acteur qui transforme à l'aide d'un processus les acteurs nationaux » (Lequesne, Béhar, 2017, p. 506). Les définitions de l'eupéanisation ont par la suite évolué et ont été complexifiées pour attester de la multi dimensionnalité de l'impact de l'UE. Les approches descendantes (*top-down*) (Ladrech, 1994 ; Börzel, 1999) de l'eupéanisation – la concevant sous forme de *downloading* du niveau communautaire vers le niveau national – ont été complétées par des conceptions ascendantes (*bottom-up*) (Börzel, 2002 ; Featherstone, Radaelli, 2003). Ces dernières sont davantage centrées sur les processus d'*uploading* des politiques nationales vers l'échelon européen, avant que l'eupéanisation soit conçue comme circulaire, interactive. C'est le cas de Radaelli pour qui l'eupéanisation se définit comme un « processus de (a) construction, (b) diffusion et (c) institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de “façons de faire”, de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national/infranational » (Radaelli, 2019, p. 239). Cette définition, plus large, considère les processus informels aux côtés des évolutions des structures formelles de gouvernance, tout en proposant une compréhension plus sociologique des mécanismes, voire même des « pratiques » d'eupéanisation.

Toutefois, ces définitions ont été jugées comme ne rendant pas compte de l'ensemble des interactions entre l'échelon national et l'UE. D'une part, certaines critiques ont insisté sur le fait que ces approches, y compris celle de Radaelli, appréhendent difficilement d'autres mécanismes propres à l'eupéanisation qui peuvent être plus horizontaux. C'est par exemple le cas des effets de *cross-loading* par lesquels les États s'influencent les uns les autres, échangent des bonnes pratiques avec peu, voire pas d'intervention de l'UE. Cette dernière n'est donc pas à l'origine du changement, mais elle constitue le cadre de cette interaction (Aggestam, Bicchi, 2019 ; Rosamond, 2019).

D'autre part, les interrogations sur l'absence de conformité aux normes européennes continuent à s'inscrire dans une vision de l'eupéanisation en marche avant. Certaines recherches, critiques de la vision d'une eupéanisation unilatérale, voire élitiste, ont été produites pour mettre en exergue les possibles résistances aux transformations nationales sous l'influence de l'UE. Ces travaux ont alors évité l'écueil de la présomption d'une convergence totale et inconditionnée entre les États et démontré qu'il peut y avoir une adaptation variée et différenciée des politiques nationales et régionales à l'UE (Cowles *et al.*, 2001 ; Graziano, 2011). C'est notamment le cas des *retrenchments* lorsque l'eupéanisation suscite mobilisations et oppositions d'acteurs qui éloignent davantage les politiques nationales des lignes directrices européennes (Börzel, 1999 ; Héritier, 2001). Cependant, en considérant

ces divergences plus comme des exceptions que comme la règle, ces approches demeurent globalement « optimistes » (Martin-Russu, 2022, p. 28) quant aux effets transformateurs de l'UE.

La marche arrière : détachement et démantèlement d'une européanisation contestée

Afin de compléter ce premier ensemble de travaux, d'autres chercheurs ont, eux, mis en lumière la nécessité de considérer également le contexte dans lequel les dynamiques d'européanisation ont lieu. Sans penser l'européanisation comme seulement « alibi ou illusion » (Irondele, 2008, p. 50), cette position vise de prime abord à ne pas imputer tous les changements des politiques publiques nationales à l'intégration européenne. Elle invite à tenir compte des effets de la mondialisation ou des dynamiques de convergence entre États membres, et indépendamment de l'UE (Leontitsis, Ladi, 2018).

De plus, depuis le traité de Maastricht, la construction européenne est l'objet d'une polarisation et d'une contestation croissantes, qualifiées de « dissensus contraignant » (Hooghe, Marks, 2009) ou de « dissensus destructif » (Hodson, Puetter, 2019, p. 1154). Les tensions irréductibles sur la construction européenne entre les élites politiques et économiques et l'opinion publique mèneraient à un déséquilibre structurel de l'UE, aggravé par la succession de « crises » récentes. Les processus d'européanisation seraient impactés et contestés par des États membres et par le voisinage de l'UE, et c'est ce que vise à retranscrire le concept de déseuropéanisation. Cependant, ce dernier a des significations très différentes et est l'objet d'une forme de *concept stretching* similaire à celui affectant l'européanisation (Radaelli, 2000).

Un premier ensemble de recherches a proposé de saisir la déseuropéanisation comme synonyme de désintégration (Lequesne, Béhar, 2017 ; Rosamond, 2019), voire de désintégration différenciée (Leruth *et al.*, 2019). Cette dernière regroupe « *the general mode of strategies and processes under which (a) member state(s) withdraw(s) from participation in the process of European integration (horizontal disintegration) or under which EU policies are transferred back to member states (vertical disintegration)* » (*ibid.*, p. 1015). Pour ces travaux, des traces de déseuropéanisation sont visibles dès la rédaction du traité de Maastricht et la mise en place d'une Europe à plusieurs vitesses (*ibid.*, p. 1017). Ces dynamiques se seraient intensifiées au fil des élargissements à l'Est, des crises que l'Europe a traversées depuis 2008 et de la politisation croissante de la construction européenne (De Wilde *et al.*, 2016) devenant un « *a major obstacle to the process of deepening European* » (Leruth *et al.*, 2019, p. 1019). Dès lors, pour ces chercheurs, les mécanismes de déseuropéanisation pourraient trouver naissance dans le processus d'européanisation lui-même en raison de sa nature élitiste, technocratique et exclusive.

Plus proche de l'analyse des politiques publiques, une partie substantielle des recherches sur la déseuropéanisation définit cette dernière comme « *the progressive detachment of some countries from the political, administrative and normative influence of the Union* » (Tomini, Gürkan, 2021, p. 286). Cette approche est ainsi centrée sur le niveau national. Un tel détachement est particulièrement observé dans des États candidats, en partie la Turquie (e.g. Yilmaz, 2015 ; Aydın-Düzgit, Kaliber, 2016 ; Tomini, Gürkan, 2021) et dans une moindre mesure, la Serbie (Castaldo, Pinna, 2018). Certains États membres d'Europe centrale et orientale sont aussi concernés à la suite de l'arrivée au pouvoir de régimes autoritaires ou de l'affaiblissement de la démocratie pluraliste et libérale (Szymański, 2017 ; Öniş, Kutlay, 2019). En incluant l'idée de perte d'attractivité visible dans les discours politiques ou les attitudes de la société à l'égard de l'UE, la déseuropéanisation est ici entendue de manière plus large que la résistance au changement ou que le retour en arrière de ce qui a été précédemment européanisé. Cependant, le détachement n'est pas total et demeure en partie pragmatique. Par exemple, si des arguments moraux et historiques sont brandis par les élites gouvernantes en Pologne ou en Hongrie pour rétro pédaler vers une Europe de la souveraineté nationale, les bénéfices financiers et politiques de l'adhésion ne sont eux pas remis en cause (Vermeersch, 2019).

Un troisième courant de la littérature identifie les cas de déseuropéanisation par « *less collective action at the EU level, and the demands or pressures for a reduction in the scope or breadth of existing EU policy* » (Radaelli, Salter, 2019, p. 36). Une telle volonté pourrait être le fait des gouvernements nationaux lorsqu'ils se positionnent explicitement en faveur de moins d'action commune européenne, préférant des actions nationales unilatérales ou d'autres enceintes multilatérales. La notion de déseuropéanisation se rapprocherait ici plus de l'idée de renationalisation, de prévalence des intérêts nationaux et affecterait durablement l'action publique européenne. Dans ce sens, Müller *et al.* (2021) démontrent également qu'au soubassement de la déseuropéanisation réside une tension entre les valeurs et intérêts affichés par l'UE en comparaison avec ceux des États membres. Ainsi, la résistance de Londres dans les années 2010 à la fixation au niveau européen de nouveaux objectifs nationaux en matière de politique d'emploi doublée d'une demande pour une approche plus décentralisée dans ce domaine illustrent ce processus (Copeland, 2016). En contestant la légitimité de la compétence de l'UE sur les questions d'emploi, le gouvernement britannique a poussé vers une déseuropéanisation de cette politique publique.

Pour les travaux s'inscrivant dans cette conception, la déseuropéanisation se manifeste également au niveau national. Plus qu'un enjeu de *fit/misfit* ou de blocage de la réforme, ces chercheurs mettent en exergue la distance qui peut être créée entre les valeurs et intérêts européens et nationaux après des décennies de convergence. Raagmaa *et al.* (2014) démontrent que, après 20 ans de forte influence de l'UE sur la politique régionale estonienne, un rétro pédalage est visible dès 2004. À partir de cette date, les règlements de l'UE sont appliqués sélectivement, et, plus encore,

s'éloignent des normes communautaires. En effet, les fonds de politique de cohésion estonienne sont détournés de leurs fins de développement régional pour satisfaire des intérêts nationaux et agendas politiques personnels. De même, la constitution hongroise de 2011 remet en cause un certain nombre d'acquis communautaires : indépendance de la justice, pluralisme des médias, droits des minorités, etc. (Leontitsis, Ladi, 2018). De son côté, la Roumanie fait marche arrière sur les réformes anti-corruption après être devenue membre de l'UE et après de longues transformations allant dans le sens de l'eupéanisation (Martin-Russu, 2022).

Pour certains, ces développements sont assimilés à des démantèlements de l'action publique, résultat caractéristique de la déséupéanisation. C'est le cas de Copeland pour qui la déséupéanisation est « *a process of disengagement combined with the intentional decision to reverse the impact of Europeanization* » (2016, p. 126). Le démantèlement peut brièvement être défini comme « *the cutting, diminution or removal of existing policy* » (Jordan *et al.*, 2013, p. 795). En désignant l'idée de changement par rapport au *statu quo*, cette définition souligne les différents degrés que peut recouvrir le démantèlement : réduction du nombre de politiques dans un domaine, diminution du nombre d'instruments utilisés, affaiblissement de l'intensité d'une politique, etc. C'est cette notion de démantèlement qui différencie la déséupéanisation d'autres catégories d'analyse développées par la littérature sur l'eupéanisation. Alors que cette dernière n'exclut pas de possibles blocages au niveau des États membres, voire des oppositions dans le cas de *retrenchment*, la déséupéanisation implique un rejet des changements des politiques publiques après que ces dernières ont évolué sous l'influence de l'UE (Martin-Russu, 2022). Dans cette perspective, le processus de démantèlement est donc central pour déterminer les cas de déséupéanisation et c'est par rapport à la situation d'eupéanisation *ex ante* qu'est mesurable tout rétropédalage.

En définitive, les trois ensembles de recherche postulent que lorsque l'UE apparaît moins attractive, des dynamiques de déséupéanisation peuvent avoir lieu à l'échelon communautaire et/ou national. Toutefois, la déséupéanisation n'est pas toujours clairement définie. Dans certains cas, elle est prise pour synonyme de la désintégration de l'UE (Lequesne, Béhar, 2017 ; Rosamond, 2019) alors que dans d'autres elle revêt la même signification que la dé-démocratisation, l'affaiblissement de la démocratie libérale (Ágh, 2015 ; Szymański, 2017). Le terme de déséupéanisation est également utilisé pour désigner à la fois la cause du changement (l'érosion de l'attachement au projet européen) et les conséquences (démantèlement des politiques publiques). De surcroît, les travaux existants sont principalement intéressés par l'explication du retour en arrière et donc des transformations de l'action publique. Or, la littérature, en particulier institutionnaliste, invite à considérer l'existence de nombreux obstacles au changement des politiques publiques et la diversité des (non-)changements, ce que l'état actuel de la recherche sur la (dés)eupéanisation ne permet pas encore de saisir. C'est à partir de ces différentes observations que nous proposons de développer notre cadre d'analyse.

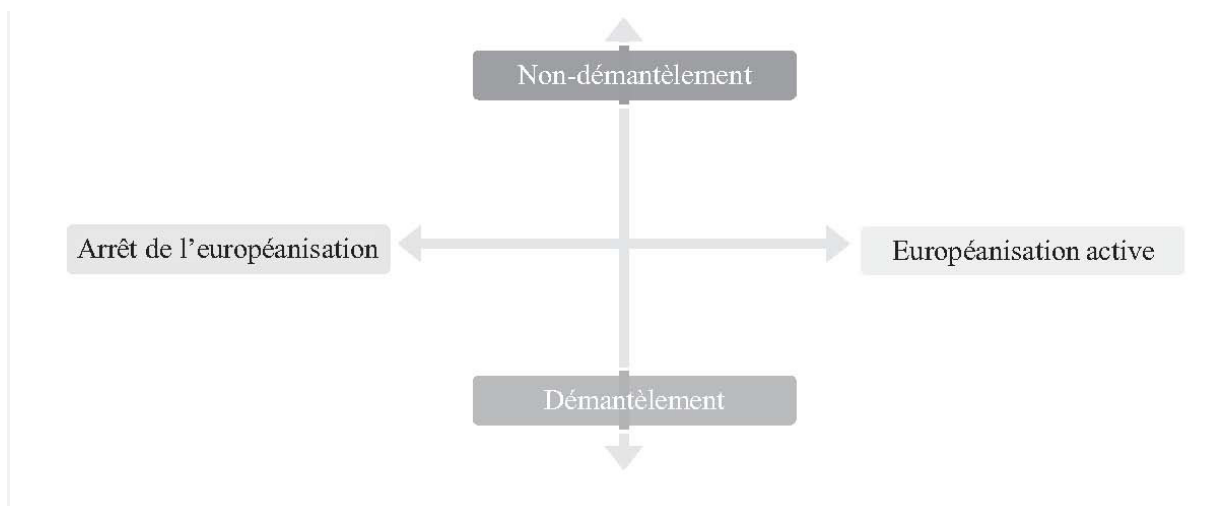
Changements et non-changements de l'action publique européenne

Penser la diversité des trajectoires des politiques publiques

Le départ britannique de l'UE reflète pleinement les débats quant à la désirabilité du projet européen au centre de la recherche sur la déseuropéanisation. En effet, la campagne du *Leave* vue du référendum de 2016 a été grandement articulée autour de l'affirmation de la souveraineté nationale. Les craintes de perte de contrôle d'une partie des citoyens britanniques ont été instrumentalisées avec succès, que ce soit celles liées à la maîtrise du budget national, des frontières, de l'identité nationale ou encore du Parlement sur l'adoption des politiques. Plus qu'un simple argument de campagne, cette idée a été au cœur du discours des Premiers ministres eurosceptiques en charge de négocier la sortie britannique : Theresa May et son fameux « *Brexit means Brexit* » et Boris Johnson et son slogan « *Take back control* ».

De ce fait, le concept de déseuropéanisation a été mobilisé pour analyser le Brexit. Pour Burns *et al.*, « *the act of leaving the EU clearly constitutes an intention to de-Europeanise* » (2019, p. 273). De même, pour Radaelli et Salter, « *the UK's withdrawal from the EU is not simply a departure from the single market, the Customs Unions, and their associated legal frameworks, but it also constitutes an opportunity for wide-ranging reform at the domestic level to 'roll back' decades of embedded EU policy* » (2019, p. 48). Une partie de la recherche a ainsi anticipé que ces processus pouvaient donner lieu à des réformes de politiques publiques, des changements organisationnels ou cognitifs des acteurs (Müller *et al.*, 2021). Néanmoins, pour certains travaux, cette approche doit être nuancée, et la déseuropéanisation sous-jacente aux discours politiques ne se traduirait pas nécessairement au niveau des politiques publiques. Dans ce sens, Copeland (2016) ou Burns *et al.* (2019) proposent la catégorie alternative de désengagement pour englober les possibles échecs ou résistances aux processus de déseuropéanisation.

Graphique 1. Mesurer les (non-)changements de l'action publique européenne *ex ante*



Ces premiers éléments nous conduisent à penser la diversité des trajectoires que peuvent emprunter les politiques publiques préalablement européennes lorsque l'attractivité de l'UE est remise en cause. En d'autres termes, en dépit des discours politiques allant dans ce sens, nous arguons que la déseuropéanisation n'est pas systématique, ni linéaire. Elle n'est que le cas le plus extrême de transformation de l'eupréanisation précédente, et nous arguons qu'il existe d'autres formes de (non-)changement de l'action publique nationale. À partir des travaux précédents, nous proposons de saisir ces différentes trajectoires à travers un espace à deux dimensions (voir graphique 1). Premièrement, nous nous intéressons à ce qu'il advient des politiques publiques préalablement européennes : celles-ci sont-elles démantelées ou demeurent-elles en place ? (axe vertical). Deuxièmement, nous avançons la nécessité d'étudier la nature des interactions futures entre les échelons européen et national : une forme d'eupréanisation de la politique publique britannique analysée, sous forme de *downloading* et/ou d'*uploading*, continue-t-elle d'avoir lieu et si oui, est-ce à un niveau identique à la situation *ex ante* ? (axe horizontal).

Cette structuration présente trois avantages majeurs pour saisir au mieux les dynamiques à l'œuvre. Premièrement, elle rappelle que le (non-)changement doit nécessairement être pensé par rapport à la situation *ex ante* d'eupréanisation qui constitue le point de départ de l'analyse (Copeland, 2016 ; Martin-Russu, 2022). Deuxièmement, la structuration sous forme de cadre d'analyse bidimensionnel, plutôt que de catégories fixes, vise à intégrer les différentes nuances et rappelle le caractère mouvant et évolutif des processus de (dés)eupréanisation. Troisièmement, cette configuration permet également de tenir compte des forces concomitantes d'eupréanisation et de déseuropéanisation qui peuvent s'appliquer aux politiques publiques. Au lieu de penser ces processus comme mutuellement exclusifs, force est de constater qu'ils peuvent se dérouler en parallèle, affectant des dimensions différentes de l'action publique (Le Galès, 2021). Le graphique à deux dimensions élaboré ici permet de restituer une diversité de cas et de processus complexes qui paraissent *a priori* contradictoires (par exemple, une politique publique non démantelée mais qui n'est plus européenne).

Si des trajectoires multiples peuvent donc être suivies par les politiques publiques lorsque l'intégration européenne est débattue au niveau national, nous identifions quatre catégories-types de (non-)changement de l'action publique : la déseuropéanisation, le désengagement, le réengagement et l'engagement continu (tableau 1).

Tableau 1. Quatre catégories-types de (non-)changement de l'action publique

	Déseuropéanisation	Désengagement	Réengagement	Engagement continu
--	--------------------	---------------	--------------	--------------------

Processus de démantèlement	Démantèlement	Pas de démantèlement	Pas de démantèlement	Pas de démantèlement
Intensité de l'eupéanisation	Plus d'eupéanisation	Plus d'eupéanisation	Eupéanisation active, mais partielle	Eupéanisation active identique à celle préexistante

La déséupéanisation est identifiable par le rétropédalage traduit par le démantèlement volontaire de la politique eupéanisée. Une telle intention est accompagnée d'un arrêt de l'eupéanisation, une distanciation claire de la construction européenne avec laquelle plus aucune relation ne serait entretenue dans le secteur d'action publique concerné. En effet, ce processus tendrait à « *reverse the process of Europeanization and to prevent future uploading and downloading in the governance process* » (Copeland, 2016, p. 1126).

Toutefois, toutes les politiques publiques ne sont pas l'objet de transformations aussi radicales, comme souligné par la littérature qui propose la catégorie alternative de désengagement. Tandis que la déséupéanisation, par la notion de volonté politique qu'elle comprend, mène à un retour en arrière sur les acquis européens, une situation de désengagement exclut l'idée de démantèlement. Un État qui se désengage « *is retreating from active Europeanisation, maintaining the domestic processes and structures affected by Europeanisation, but not seeking to adapt them further to the EU's influence* » (Burns et al., 2019, p. 273). Contrairement à la situation de déséupéanisation, aucun démantèlement n'a lieu et c'est seulement sur une échéance plus longue qu'apparaît pleinement la divergence entre les politiques nationales et européennes. Ces dernières continuent à suivre leur sentier qui ne sera plus le même que celui emprunté par les politiques de l'État concerné. Le fossé se creuse donc petit à petit et sur un plus long terme, que ce soit parce que les politiques nationales préalablement eupéanisées restent telles quelles alors que les politiques européennes continuent à évoluer et/ou parce que les premières empruntent un autre sentier qui les éloigne progressivement des secondes.

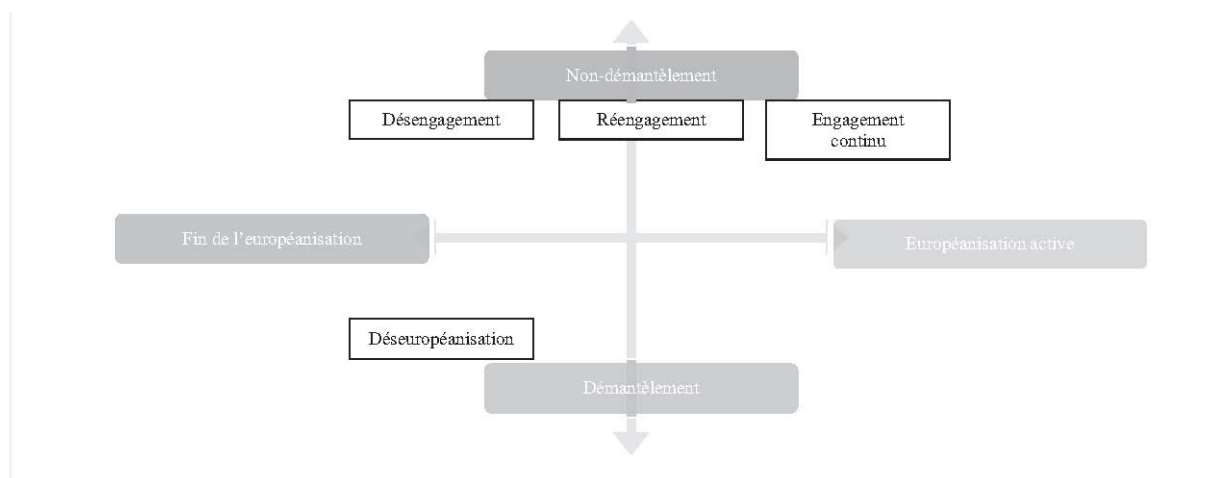
Penser la possibilité de désengagement permet de tenir compte des difficultés à démanteler une politique publique (Gravey, Jordan, 2020). Cependant, les catégories de déséupéanisation et de désengagement impliquent toutes deux une forme de changement des politiques publiques nationales par rapport aux politiques de l'UE sur une échéance plus ou moins longue. Par conséquent, elles ne permettent pas de saisir les possibles cas de *statu quo* en ce qui concerne les processus de *downloading* et d'*uploading* entre les échelons européens et nationaux. C'est afin de saisir ces multiples réalités que nous proposons deux catégories analytiques additionnelles.

La première est le réengagement qui recouvre les transformations de l'engagement d'un État auprès de l'UE. Dans ce cas, nous argumentons que non seulement aucun démantèlement n'a lieu, mais plus encore des formes d'eupéanisation sont encore

perceptibles, même si celles-ci ne sont plus aussi intenses. Une telle trajectoire peut être empruntée par un pays qui quitterait l'UE : son engagement en tant qu'État membre prend fin dans un ensemble de politiques données, mais celui-ci peut s'y réengager en tant qu'État tiers. C'est ce que Leruth *et al.* (2019) ont anticipé avec l'idée de différenciation externe. De même, un État membre qui bénéficierait d'une clause dérogatoire (*opt-out*) ou un État non-membre participant à certaines politiques européennes peut s'en retirer, mais se réengager autrement dans les mécanismes d'eupéanisation et l'action publique peut continuer à évoluer sous l'influence de l'UE. Une telle conception permet ainsi de tenir compte des multiples mécanismes et arènes par lesquels l'eupéanisation peut avoir lieu et de réintégrer les mécanismes de *cross-loading* dans l'analyse.

La seconde catégorie est l'engagement continu qui englobe les scénarios de continuité. En d'autres termes, la remise en question de l'influence de l'UE au niveau national n'a au final que peu de conséquences sur l'action publique. Non seulement aucun démantèlement a lieu, mais l'intensité des processus de *downloading* et d'*uploading* demeure inchangée. Ce scénario semble par exemple particulièrement probable dans les politiques publiques où l'eupéanisation est de nature plus horizontale que verticale.

Graphique 2. Quatre catégories-types de (non-)changement de l'action publique



Afin de rendre cette proposition analytique plus concrète, la sous-section suivante met en lumière la diversité des trajectoires empruntées par l'action publique post-Brexit.

Déseupéanisation, désengagement, réengagement et engagement continu : les politiques publiques post-Brexit

Le Brexit est un cas d'étude par excellence des processus de (dés)eupéanisation. En raison du retrait de l'État après des décennies d'appartenance à l'UE, de multiples politiques publiques préalablement eupéanisées sont amenées à suivre des trajectoires différentes en termes de démantèlement et d'eupéanisation.

Deux exemples de déseuropéanisation post-Brexit peuvent être donnés : les politiques migratoires et agricoles. Les premières ont été centrales dans la campagne du référendum et dans les négociations de l'Accord de commerce et de coopération (ACC). La déseuropéanisation de la migration et de la mobilité s'est traduite par la volonté du RU de mettre fin à la liberté de circulation sur son territoire, acquis essentiel de la construction européenne, et de mettre en place des visas pour les citoyens européens (à l'exception des Irlandais) (Wolff *et al.*, 2022). Ce nouveau régime juridique incarne le retour du RU à sa politique migratoire historique. Celle-ci repose sur l'idée que l'État accorde la permission de rester sur son territoire, justifiant *de facto* la sélection des individus, ce qui avait créé des frictions répétitives avec la conception européenne de la mobilité comme un droit inhérent à tout citoyen européen (Dennison, Geddes, 2018).

Un autre exemple de déseuropéanisation est la politique agricole post-Brexit. Le départ du RU de l'UE signifie la fin de sa participation à la politique agricole commune, l'un des piliers de la construction européenne. Ce changement est présenté par le gouvernement comme une opportunité sans précédents de modifier les règles du jeu et le fonctionnement de l'action publique : « *We want to remove the old style, top down rules and draconian penalties of the EU era [...] So, as we take control of our agricultural policy, we can deliver the pace of change on land management for environmental benefits the EU has never managed to achieve* » (Department for Environment Food and Rural Affairs, 2020, p. 4-5). À cette fin, en démantelant progressivement le système de paiements directs européens sur la base de la surface agricole exploitée, le gouvernement britannique propose un changement substantiel passant par un versement de subventions conditionné aux efforts environnementaux fournis par les agriculteurs (protection des sols, de la biodiversité, etc.). Cette transformation est d'autant plus importante que là encore une nouvelle vision de l'agriculture apparaît dans les politiques britanniques : l'agriculture n'est plus un domaine à part, régi par des contraintes spécifiques, comme en atteste la fin d'une enveloppe spécifiquement allouée à l'agriculture dans le budget national.

Toutefois, la déseuropéanisation n'est pas l'unique scénario possible, et des processus de désengagement du RU sont déjà perceptibles. Cette orientation est manifeste en matière de politique environnementale (Burns *et al.*, 2019). Dans un premier temps, la fin de l'appartenance à l'UE n'a apporté que très peu de changements à cette politique puisque depuis le 1^{er} janvier 2021 environ 500 éléments du droit environnemental de l'UE continuent à être appliqués au RU. En outre, ce dernier reste soumis à un certain nombre de normes environnementales internationales auxquelles l'UE a également adhéré ou qu'elle a imposées. Cependant, le droit de l'UE préservé en droit interne après le Brexit (*EU retained law*) pourrait ne plus être actualisé par rapport aux normes européennes. Les inquiétudes exprimées à cet égard sont renforcées par la fin de la participation britannique aux structures de régulation européennes. En effet, le RU a refusé de maintenir sa présence au sein de l'Agence européenne de l'environnement ou de l'Agence européenne des produits chimiques (Burns, Jordan, 2021). De plus, tandis

que l'UE a affiché de fortes ambitions environnementales avec son *Green Deal*, le RU, libéré du cadre européen, pourrait, tout en respectant ses engagements internationaux, poursuivre une approche de dérégulation en la matière, malgré la promesse de *Green Brexit* du gouvernement britannique. En témoigne pour certains commentateurs le manque d'indépendance vis-à-vis du gouvernement de l'*Office for Environmental Protection*, créé pour assurer le respect de la réglementation environnementale en vigueur (Lee, 2020). Par conséquent, si aucune discontinuité post-Brexit n'est perceptible sur le court terme, plusieurs éléments semblent indiquer la fin possible de l'eupéanisation et des divergences entre politiques européennes et britanniques sur le long terme.

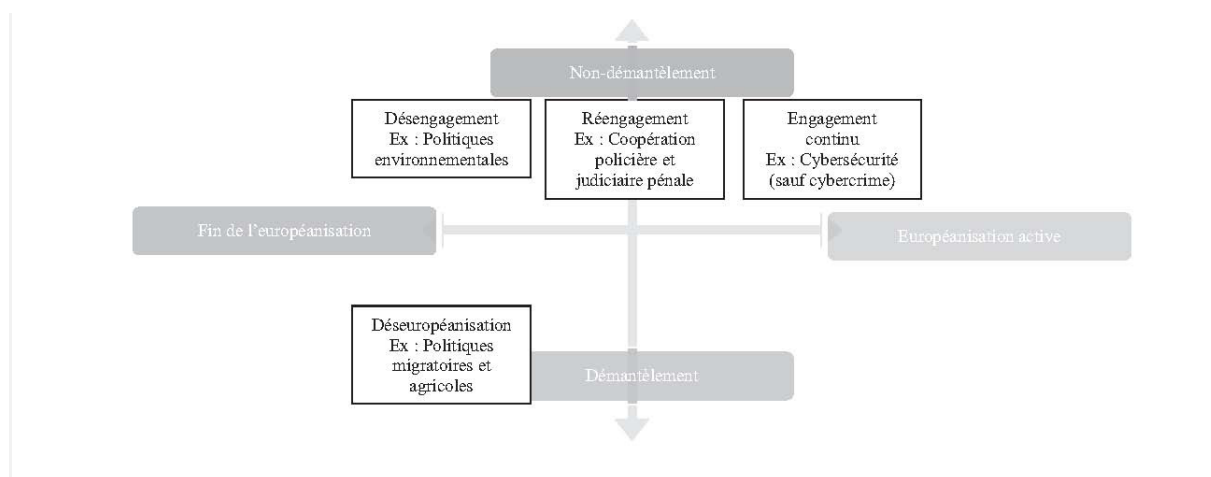
Dans d'autres politiques publiques encore, la situation post-Brexit semble différente des scénarios de déséupéanisation ou de désengagement, notamment parce que des formes d'eupéanisation de l'action publique britannique ont toujours lieu. Cette idée complète la littérature existante qui propose un découplage entre eupéanisation et appartenance à l'UE. À ce titre, contrairement à Radaelli qui défend l'idée que « l'eupéanisation n'existerait pas sans intégration européenne » (2000, p. 6), Irondelle (2003) propose une approche interactionniste où l'eupéanisation pourrait être chronologiquement antérieure à l'intégration. Le contexte actuel soulève de nouvelles hypothèses quant à la possibilité que l'effet Europe puisse se poursuivre cette fois après le retrait d'un État membre de l'UE.

C'est le cas en matière de coopération policière et judiciaire en matière pénale (Piquet, 2021 ; Wolff *et al.*, 2022). Dès 2016, le gouvernement britannique a cherché à négocier un accord avec l'UE pour obtenir entre autres un droit d'accès équivalent à celui des États membres aux bases de données européennes (à l'instar du système d'information Schengen II ou du système d'information Europol), et le maintien de la participation britannique à des mécanismes opérationnels, comme le mandat d'arrêt européen. Bien que toutes ses demandes n'aient pas été satisfaites lors de la négociation des accords de sortie avec l'UE, le gouvernement britannique a réussi à obtenir certains résultats : la conclusion d'un accord opérationnel avec Europol, la mise en place d'un comité spécial sur la coopération policière et judiciaire entre l'UE et le RU, la création d'un accord de remise de criminels entre les deux parties. Ces différents mécanismes visent à maintenir les ajustements mutuels entre l'ex-État membre et l'UE, mais intègrent les transformations formelles du Brexit en adaptant les possibilités et bénéfices que les agences britanniques peuvent continuer à tirer de l'UE. À ce titre, nous identifions ici un réengagement, une nouvelle forme d'engagement en raison de l'eupéanisation réduite à venir des politiques publiques concernées. En tant qu'État tiers, le RU ne bénéficie pas des mêmes opportunités pour *uploader* son modèle et n'a pas non plus les mêmes composantes de politiques publiques à *download* au niveau national. Toutefois, s'il veut continuer à bénéficier de ces droits il doit s'adapter à certains des standards européens, entre autres en matière de protection des données.

Enfin, dans le cas d'engagement continu, le Brexit pourrait avoir un impact quasi nul sur certaines politiques publiques, comme en matière de cybersécurité où le RU a

développé depuis les années 1980 des instruments innovants d'action publique. Dès lors, dès les années 2000, lorsque sont mis en place les prémices des politiques communautaires en matière de cybersécurité, le RU exporte son modèle national au niveau européen et participe activement aux dispositifs existants. Le Brexit constitue une perturbation *a minima* de cette européanisation. Considéré comme un domaine stratégique par le RU et l'UE, des dispositions spécifiques de coopération ont été adoptées dans l'ACC. Le RU est ainsi autorisé à maintenir sa participation à l'équipe d'intervention en cas d'urgence informatique pour les institutions, organes et agences de l'UE (CERT-UE) ou à l'Agence européenne pour la cybersécurité (ENISA) (Wolff *et al.*, 2022). Si le RU en tant qu'État-tiers est exclu du processus décisionnel, il pourra continuer à *uploader* son modèle par le biais des différents forums compétents en matière de cybersécurité auxquels participent également les États européens, à l'instar de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, du *Nine Eyes* (dont sont aussi membres la France et les Pays-Bas) ou du groupe de coopération de l'UE sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information. La reconnaissance en Europe d'une forte expertise du RU sur cette question est perçue par plusieurs commentateurs comme source d'influence essentielle dans ce domaine (King, 2020). Le RU a également décidé de maintenir dans sa législation nationale les dispositifs européens en matière de cybersécurité, en particulier la directive européenne sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information, témoignant de sa volonté de maintenir sa convergence vers l'UE (Wolff *et al.*, 2022). Seule est exclue de cette continuité la lutte contre la cybercriminalité, davantage associée aux politiques de coopération policière et, à ce titre, plus sujette à une forme de réengagement, comme démontré *supra*.

Graphique 3. Les trajectoires de l'action publique post-Brexit



Cette sous-section démontre que malgré la sortie des structures de l'UE et la déseuropéanisation revendiquée par les partisans du *Leave*, celle-ci n'est pas automatique. Au contraire, le Brexit peut mener à une absence de changement ou à des évolutions minimales de l'action publique, du moins sur un court terme. La mise en lumière de la diversité des (non-)changements des politiques publiques nous amène à réfléchir dans un dernier temps à certaines pistes explicatives favorisant un scénario plutôt qu'un autre.

Identifier les variables explicatives des trajectoires de politiques publiques dans un contexte d'eupéanisation mouvant

Afin de mieux comprendre quelle trajectoire de (non)-changement une politique publique emprunte, certains invitent à prêter attention au poids du passé pour comprendre les développements contemporains (Copeland, 2016 ; Burns *et al.*, 2019). Dans une approche de dépendance au sentier, il s'agit de considérer que le degré de l'eupéanisation préexistante modèle les suites possibles données à cette politique. C'est notamment l'une des hypothèses de Burns *et al.* (2019) : les politiques publiques ayant connu des modifications limitées sous l'influence de l'UE pourraient plus facilement être l'objet de retours en arrière, surtout si ces changements se sont révélés peu coûteux (du point de vue économique, organisationnel, etc.). Au contraire, les politiques davantage eupéanisées et dont les adaptations à la construction européenne ont impliqué des coûts plus importants seraient plus difficiles à déeupéaniser, plus résistantes au changement.

Si nous considérons de même que les trajectoires présentes et futures sont en partie déterminées par l'eupéanisation *ex ante*, nous proposons de prendre en compte également les modalités de l'eupéanisation et de sa politisation.

Les effets structurants des modalités de l'eupéanisation *ex ante*

L'eupéanisation ne se saisit pas uniquement en termes de degrés (plus ou moins d'eupéanisation). Elle peut revêtir des formes très variées à même d'influencer les trajectoires de politique publique.

Premièrement, nous invitons à considérer les directions de l'eupéanisation de l'action publique : celle-ci a-t-elle été uniquement descendante ou également ascendante ? Quels canaux emprunte-t-elle ? Dans le cas d'un processus d'*uploading* du niveau national à l'échelon européen, l'eupéanisation peut donner lieu à peu de changements au niveau national. L'eupéanisation est peu coûteuse, l'État étant parvenu à aligner l'action publique européenne sur ses propres politiques. Pourtant, contrairement à ce que pourraient laisser supposer les travaux *supra*, un scénario de déeupéanisation semble peu probable dans cette configuration puisque les chances d'un démantèlement sont limitées. D'une part, si les politiques publiques ont été adoptées au niveau national hors de la construction européenne avant d'y être projetées, il n'existe pas de pression particulière pour qu'un rétropédalage ait lieu, surtout si l'État en question y voit une forme d'influence sur ses voisins européens. D'autre part, une forme d'alignement continu des politiques européennes sur les politiques nationales est possible en tenant compte des obstacles rendant difficiles les démantèlements des politiques au niveau européen (Gravey, 2016).

La coopération policière post-Brexit en est une illustration pertinente. Comme précisé dans la section précédente, le RU a exporté ses normes, outils, politiques et modèles nationaux à l'échelon communautaire, notamment son modèle de police guidée par le renseignement (*intelligence-led policing*) davantage proactive que réactive (Piquet, 2021). Il est tout autant difficile, du moins sur le court terme, de penser une forme de démantèlement du côté britannique que du côté européen puisque que ce modèle de *policing* a été adopté par d'autres États membres qui ont procédé à des ajustements nationaux. Ces changements trouvent à la fois leur origine dans les dynamiques d'eupéanisation descendantes que dans les mécanismes d'influence horizontaux, y compris dans des *venues* extérieures à l'UE plus informelles telles que le club de Berne (forum européen de coopération en matière d'antiterrorisme) ou internationales comme Interpol. Par ce biais, des phénomènes de *cross-loading* ont pu se produire et pourraient continuer à avoir lieu car le RU reste membre de ces forums où il peut encore exporter ses propres normes à ses voisins européens. Dans la mesure où il est peu probable que le RU renonce à ce rôle d'influence et que des démantèlements aient lieu d'un côté ou de l'autre, une forme de convergence entre les politiques européennes et britanniques semble le scénario le plus plausible. Cet exemple illustre ainsi comment les processus d'*uploading* peuvent entraver la déeupéanisation d'une politique publique et comment le RU pourra continuer à jouer un rôle de producteur de normes à destination de l'UE. Il rappelle également que les conséquences du Brexit doivent être pensées en relation avec la multiplicité des interactions et arènes par lesquelles l'eupéanisation peut se produire.

De ce fait, le niveau international joue un rôle dans les dynamiques de convergence/divergence entre les politiques publiques européennes et britanniques. Comme mentionné précédemment en matière environnementale, si le RU a quitté l'UE, il demeure soumis à un certain nombre d'engagements internationaux qu'il a contractés et que l'UE tend également à modeler. De même, en matière de produits pharmaceutiques, les normes et standards appliqués par l'UE, le Japon et les États-Unis sont grandement décidés par le Conseil international d'harmonisation des exigences techniques pour l'enregistrement des médicaments à usages humains dont l'UE est membre. Le RU, s'il souhaite commercer à l'échelle mondiale, devra également devenir membre de cette structure et adoptera au moins pour partie les mêmes réglementations que l'UE, limitant de ce fait les possibilités de démantèlement et excluant le scénario de déeupéanisation (Davies, Kassim, 2021).

Plus encore, dans certains domaines d'action publique, l'UE joue le rôle de leader, ses standards devenant des références internationales. À ce titre, Bradford (2020) propose l'idée d'« effet Bruxelles » pour désigner l'hégémonie régulatrice exercée par l'UE dans différents domaines : la protection des consommateurs, l'environnement, la concurrence ou encore la protection des données. Dans ce dernier domaine, le règlement général de protection des données est devenu une norme de référence s'appliquant au-delà du territoire européen dès que les données

des citoyens européens sont en jeu. Les fortes critiques adressées à ces règles par le gouvernement britannique car freinant la compétition et l'innovation auraient pu laisser penser à un scénario de déseuropéanisation. Or, Bradford démontre que, pour que les entreprises britanniques continuent à commercer avec l'UE, le RU pourrait faire face à d'importantes difficultés s'il cherche à s'extraire et à se défaire de ce cadre réglementaire. D'ailleurs, la Confederation of British Industries a activement poussé le gouvernement à maintenir les réglementations existantes dans ces domaines, déjà intégrées dans leurs chaînes de production, pour limiter les coûts occasionnés par le Brexit et continuer à offrir aux entreprises britanniques l'accès au marché européen (Lavery, 2017). Bradford (2020) soulève même la possibilité que les entreprises britanniques exportent à leur tour les normes européennes dans les futurs accords commerciaux du RU pour préserver leur avantage concurrentiel.

Deuxièmement, ce point nous amène à une modalité supplémentaire de l'europanisation qui peut durablement impacter les trajectoires des politiques publiques : qui sont les acteurs europanisés et de quelle capacité d'action disposent-ils ? Il s'agit en particulier de prêter attention à l'existence ou non d'acteurs veto à la déseuropanisation. Dans une vision institutionnaliste, ces derniers peuvent être saisis comme des « *individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo* » (Tsebelis, 2002, p. 19) – le *statu quo* étant ici le degré préalable d'europanisation. À cet égard, Burns *et al.* (2019) mettent en lumière la possibilité de pièges de la décision commune (*joint-decision traps*) favorables au *statu quo* lorsque la prise de décision implique un nombre élevé d'acteurs veto. Cette configuration favorise la continuité et entrave le démantèlement de politiques publiques et donc la déseuropanisation.

Ces acteurs veto incluent les représentants de la société civile, tels que les entreprises dans le cadre du Brexit, mais Abbott et Lee (2021) insistent aussi sur la prévalence des organisations non gouvernementales (ONG). Face à la complexité technique et juridique de la question, les ONG environnementales britanniques ont réussi par leur expertise légale et leur capacité de coalition à entraver la déseuropanisation face à un gouvernement manquant de ressources et des parlementaires désunis et démunis techniquement durant la préparation de l'*Environment Bill* (Burns *et al.*, 2019). La déseuropanisation apparaît donc plus difficile à achever dans les politiques publiques où le RU dispose d'une expertise limitée. Ainsi, sur les questions de produits chimiques ou d'organismes génétiquement modifiés où l'expertise a été transférée depuis des années aux institutions et agences européennes, les autorités britanniques éprouveraient davantage de difficultés à produire des politiques publiques nouvelles, distinctes de celles de l'UE (*ibid.*).

Les administrations décentralisées sont une autre catégorie d'acteurs veto. Sur ce point, force est de constater la situation d'incertitude qui caractérise la gouvernance britannique dans certains domaines. Le retrait de l'UE crée parfois un vide dans la mesure où l'intégration européenne avait durablement impacté le système de dévolution britannique. Diverses compétences, qui étaient normalement décentralisées, avaient été transférées à l'UE, comme l'énergie (Cairney *et al.*, 2019)

ou la pêche (Thimont Jack, 2021). Le RU a donc dû mettre en place de nouvelles structures de gouvernance et de prise de décision dans ces domaines, et l'exacerbation des tensions entre les gouvernements décentralisés et Whitehall illustre parfaitement les difficultés que cela peut représenter (*e. g.* sur la politique de la pêche, McAngus *et al.*, 2019). Selon la nature de ces arrangements, les acteurs gouvernementaux des autres nations britanniques pourraient bloquer des processus de déseuropéanisation. C'est parce que ces acteurs ont pu participer de manière active à l'eupéanisation et souhaitent la poursuivre, affichant même des velléités d'indépendance dans le cas de l'Écosse. Pour d'autres, l'UE a été source de structures d'opportunité, de financement et de plaidoyer permettant d'avancer leurs intérêts stratégiques (*e. g.* le Pays de Galles en matière de politique d'égalité de genre (Minto, Parken, 2020)), les amenant à s'opposer à toute déseuropéanisation.

La forte centralisation du processus décisionnel peut quant à elle avoir des effets variés en fonction d'ores et déjà des transformations préalablement réalisées dans le cadre de la construction européenne. Dans le cas de la coopération policière, l'importante eupéanisation de l'administration policière britannique responsable de ce sujet l'a amenée à défendre activement une continuité de l'engagement auprès du gouvernement et du Parlement britanniques en articulant des impératifs professionnels, voire sécuritaires (Piquet, 2021). À l'inverse, dans le cas de la politique de l'emploi également très centralisée, Copeland (2016) montre que le faible nombre d'acteurs veto a réduit toute chance de résistance au processus de déseuropéanisation engagé par Whitehall. Ce retour en arrière a été facilité par la très faible politisation des politiques de l'emploi puisque que le gouvernement britannique a rencontré de ce fait peu d'opposition lorsqu'il est revenu sur les transformations *ex ante*.

La politisation de l'eupéanisation : une variable aux effets difficiles à appréhender

Ce dernier exemple nous amène à discuter du rôle de la politisation de l'eupéanisation : l'eupéanisation d'une politique est-elle saillante, visible dans le débat public et politique, et suscite-t-elle des polarisations ? À cet égard, la littérature a déjà montré que les processus de dé-démocratisation et l'arrivée au pouvoir de partis populistes et nationalistes conduisent à des dynamiques de déseuropéanisation (Àgh, 2015 ; Szymański, 2017 ; Dyduch, Müller, 2021). Dans le cas du RU, le départ de l'UE a été marqué par des enjeux idéologiques et politiques très forts, menant à certains moments à une forme de priorisation des impératifs politiques de court terme (Dunlop *et al.*, 2020). Toutefois, nous postulons que les effets des *politics* sont particulièrement complexes à appréhender et ne sont pas mécaniques.

Ainsi, alors que Copeland conclut qu'une politisation minimale favoriserait la déseuropéanisation, Wolff *et al.* (2022) contrastent ce résultat. Dans le cas de la coopération policière et de la cybersécurité, c'est la faible politisation de ces

questions qui a favorisé la continuité de l'eupéanisation. Les acteurs eupéanisés et détenteurs d'une expertise technique n'ont ainsi fait face qu'à une opposition politique très limitée dans leur défense du maintien du *statu quo*. Burns *et al.* (2019) démontrent qu'une politisation intense peut mener à un scénario de déeupéanisation : la saillance d'une politique publique peut aller de pair avec sa contestation par l'opinion publique et les élites politiques. Les chercheurs prennent l'exemple des démarches administratives eupéennes en matière d'environnement. Cet enjeu est *a priori* technique, mais il a été en réalité très politisé par les gouvernements successifs britanniques et était même l'un des objets de la renégociation de la relation entre le RU et l'UE lancée par David Cameron en 2016. S'il se poursuit, Burns *et al.* démontrent que ce processus de politisation pourrait dès lors non pas freiner, mais conduire à une déeupéanisation et au démantèlement des politiques britanniques jusque-là alignées sur les acquis eupéens et sous le feu des critiques.

Une difficulté supplémentaire posée par la prise en compte de la politisation de l'eupéanisation est la très forte incertitude des débats politiques et idéologiques nationaux futurs en relation avec l'UE. La situation est floue, même dans le cas du RU. Les discussions tendues au sein du Parlement britannique et les nombreuses marches pro-eupéennes massives entre 2016 et 2020 à Londres et dans tout le pays ont en effet soudainement activé les ressorts de l'eupéanisation parmi les citoyens britanniques du point de vue identitaire. La perspective de perdre des droits, en particulier leur liberté de circulation, les a amenés à contester la fin de leur citoyenneté eupéenne (Brändle *et al.*, 2018). Le Brexit a dès lors créé des effets sur les sentiments d'appartenance, d'identité et de citoyenneté, et une partie de la population britannique a vécu la sortie de l'UE comme une injustice, remettant en cause la légitimité des mécanismes de déeupéanisation à l'œuvre. Ces constats soulèvent ainsi des interrogations sur l'avenir de ces mouvements dans le paysage politique du RU.

Si ceux-ci se maintenaient, voire s'intensifiaient, il serait même possible de penser à des formes de ré-eupéanisation. La ré-eupéanisation englobe les situations où, après une phase de déeupéanisation, l'action publique est de nouveau l'objet de processus d'eupéanisation (Smith, 2021). De manière intéressante, la littérature existante sur cette notion s'est principalement centrée sur les dynamiques à l'œuvre en matière de politique étrangère, particulièrement sensible aux événements exogènes. Des études de cas existent ainsi à partir des exemples de Chypre (Christou, Kyris, 2015), de la Grèce (Rüma, 2008), ou encore du Portugal (Raimundo *et al.*, 2021). Cela pourrait également être le cas à l'avenir de la politique étrangère britannique. L'exclusion de l'ACC de toute coopération entre l'UE et le RU en la matière et les fortes divergences entre les politiques étrangères britannique et eupéenne depuis le Brexit semblent indiquer des scénarios proches du désengagement ou de la déeupéanisation. Toutefois, la guerre en Ukraine a mené à des changements majeurs en la matière et plusieurs signaux peuvent laisser penser à une ré-eupéanisation. Cette dernière se manifeste par la convergence des intérêts

et valeurs portées par l'UE et le RU après des années de renationalisation visibles dans les discours politiques et l'action publique, mais également par le renouveau de la discussion entre les deux parties sur les enjeux de politique étrangère et de sécurité en lien avec l'invasion russe alors que l'UE était jusque-là ignorée comme acteur collectif par le gouvernement britannique. Une exploration plus en profondeur des dynamiques en cours permettrait de saisir le degré et les dimensions de ré-européanisation ainsi que sa durabilité, mais ces éléments confirment d'ores et déjà le caractère évolutif de l'action publique, soumise en particulier aux conjonctures critiques. Au-delà du cas du Brexit, qui a été perçu comme une déseuropéanisation irréversible, notre étude démontre que les processus de déseuropéanisation qui affectent les interactions entre les échelons nationaux et européens, ne sont pas forcément unidirectionnels. Des processus peuvent impliquer également des désengagements, réengagements ou engagements continus, qui peuvent être simultanés et dont la dynamique dépend du degré et des modalités d'europanisation préexistant mais également de politicisation.

Conclusion

En conclusion, si les travaux sur l'europanisation ont proposé depuis plusieurs décennies de saisir les interactions multidimensionnelles entre l'échelon national et européen, les évolutions empiriques récentes ont ouvert de nouvelles pistes de recherche. Les difficultés rencontrées par la construction européenne et plus largement la contestation de son attractivité au niveau de certains États a amené les chercheurs à s'interroger sur la marche arrière de l'europanisation, phénomène peu pensé par les travaux existants jusque-là et dont le Brexit serait l'une des illustrations.

Or, tout en contribuant aux débats existants, nous démontrons que, même si les discours et appels à la remise en cause plus large de l'influence européenne se sont multipliés dans la décennie précédant la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine, la déseuropéanisation des politiques publiques, au sens de démantèlement et de divergence avec l'acquis européen, n'est ni automatique, ni la seule direction possible. Au contraire, en mobilisant les outils d'analyse de la sociologie de l'action publique, nous confirmons les résistances au changement et les effets structurants sur un long terme de l'europanisation. À cette fin, nous proposons de penser les différentes trajectoires possibles en définissant plus clairement la déseuropéanisation, aux côtés du désengagement, du réengagement et de l'engagement continu. Ce faisant, nous proposons une reformulation des concepts et catégories analytiques.

Cette nouvelle grille propose aussi de prendre en considération deux dimensions spécifiques de l'europanisation additionnelles pour analyser les sentiers empruntés par les politiques publiques. D'une part, au-delà du seul degré d'europanisation préalable, nous avons souligné la nécessité de s'intéresser aux modalités de celle-ci, à sa nature (*top-down*, *bottom-up*, circulaire) et aux possibles *venues* par lesquelles les acteurs européens et nationaux continueront à se rencontrer et à échanger. De

plus, cet article propose d'analyser si des acteurs nationaux européanisés (administrations, ONG, entreprises, gouvernements sous-nationaux, etc.) sont en capacité de peser sur le processus décisionnel, voire même d'entraver les tentatives potentielles de déseuropéanisation. D'autre part, saisir la nature et l'intensité de la politisation de l'eupéanisation d'une politique publique complète la compréhension des dynamiques à l'œuvre.

Au-delà du cas du Brexit, notre grille analytique nous permet de penser la marche avant et arrière de l'eupéanisation de manière plus nuancée et plus adaptée aux différents cas d'études nationaux. La remise en contexte de l'influence de l'UE peut en effet également être appliquée à des États non-membres de l'UE où l'attractivité de l'eupéanisation s'érode car perçue comme imposée. C'est ainsi le cas de la Suisse : le gouvernement fédéral a choisi en mai 2021 de ne pas signer le projet d'accord institutionnel négocié avec l'UE, soulignant des « divergences substantielles » sur des points-clés liés à la libre circulation des personnes et déclarant vouloir procéder avec une eupéanisation « choisie ». Cet exemple souligne sans doute un certain retour de l'État dans la définition de la marche vers l'eupéanisation tandis que dans certains pays de l'Europe de l'Est l'eupéanisation a favorisé une vision technocratique de l'Europe, dominée par les élites et quelque peu dénuée de sa dimension démocratique (Cianetti, 2018). En écho avec les questionnements actuels sur la légitimité de l'UE, ces observations invitent à penser un futur agenda de recherche sur le caractère inclusif et démocratique de l'eupéanisation, à même de favoriser les phénomènes possibles de déseuropéanisation.

Bibliographie

Abbot, C., Lee, M. (2021), *Environmental Groups and Legal Expertise: Shaping the Brexit Process*, Londres, UCL Press.

Aggestam, L., Bicchi, F. (2019), « New Directions in EU Foreign Policy Governance: Cross-loading, Leadership and Informal Groupings », *Journal of Common Market Studies*, 57 (3), p. 515-532.

Àgh, A. (2015), « De-Europeanization and De-Democratization Trends in ECE: From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary », *Journal of Comparative Politics*, 8 (2), p. 4-26.

Aydın-Düzgit, S., Kaliber, A. (2016), « Encounters with Europe in an Era of Domestic and International Turmoil: Is Turkey a De-Europeanising Candidate Country? », *South European Society and Politics*, 21 (1), p. 1-14.

Bach, I., Jordan, A. J. (2006), *The Europeanisation of British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Börzel, T. (1999), « Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation in Germany and in Spain », *Journal of Common Market Studies*, 37 (4), p. 573-596.

Börzel, T. (2002), « Member State Responses to Europeanization », *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), p. 193-214.

Bradford, A. (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press.

Brändle, V. K., Galpin, C., Trenz, H. J. (2018), « Marching for Europe? Enacting European Citizenship as Justice during Brexit », *Citizenship Studies*, 22 (8), p. 810-828.

Bulmer, S., Burch, M. (2009), *The Europeanisation of Whitehall: UK Central Government and the EU*, Manchester, Manchester University Press.

Burns, C., Gravey, V., Jordan, A. J., Zito, A. (2019), « De-Europeanising or Disengaging? EU Environmental Policy and Brexit », *Environmental Politics*, 28 (2), p. 271-292.

Burns, C., Jordan, A. (2021), « Environmental Regulation », *UK Regulation after Brexit Report*, p. 50-58 [<https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2021/02/UK-regulation-after-Brexit.pdf>].

Cairney, P., Munro, F., McHarg, A., McEwen, N., Turner, K., Katris, A. (2019), « The Impact of Brexit on the UK and Devolved Energy System », *UK Energy Research Centre policy brief* [https://strathprints.strath.ac.uk/72144/1/Cairney_etal_UKERC_2019_The_impact_of_Brexit_on_the_UK_and_devolved_energy_system.pdf].

Castaldo, A., Pinna, A. (2018), « De-Europeanization in the Balkans: Media Freedom in Post-Milošević Serbia », *European Politics and Society*, 19 (3), p. 264-281.

Christou, G., Kyris, G. (2015), « The Financial Crisis and Cypriot Foreign Policy: (Re)Europeanisation », *Journal of Hellenic Studies*, 23 (1), p. 39-58.

Cianetti, L. (2018), « Consolidated Technocratic and Ethnic Hollowness, but no Backsliding: Reassessing Europeanisation in Estonia and Latvia », *East European Politics*, 34 (3), p. 317-336.

Copeland, P. (2016), « Europeanization and De-Europeanization in UK Employment Policy: Changing Governments and Shifting Agendas », *Public Administration*, 94 (4), p. 1124-1139.

Cowles, M. G., Caporaso, J., Risse, T. (eds) (2001), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press.

De Wilde, P., Leupold, A., Schmidtke, H. (2016), « Introduction: The Differentiated Politicisation of European Governance », *West European Politics*, 39 (1), p. 3-22.

Davies, C., Kassim, H. (2021), « Conclusion », *UK Regulation after Brexit Report*, p. 70-77 [<https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2021/02/UK-regulation-after-Brexit.pdf>].

Dennison, J., Geddes, A. (2018), « Brexit and the Perils of ‘Europeanised’ Migration », *Journal of European Public Policy*, 25 (8), p. 1137-1153.

Department for Environment Food and Rural Affairs (2020), « The Path to Sustainable Farming: An Agriculture Transition Plan 2021 to 2024 », [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/954283/agricultural-transition-plan.pdf].

Dunlop, C. A., James, S., Radaelli, C. M. (2020), « Can’t Get no Learning: The Brexit Fiasco through the Lens of Policy Learning », *Journal of European Public Policy*, 27 (5), p. 703-722.

Dyduch, J., Müller, P. (2021), « Populism Meets EU Foreign Policy: The De-Europeanization of Poland’s Foreign Policy toward the Israeli-Palestinian Conflict », *Journal of European Integration*, 43 (5), p. 569-586.

Featherstone, K., Radaelli, C. M. (eds) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.

Fetzer, T. (2019), « Did Austerity Cause Brexit? », *American Economic Review*, 109 (11), p. 3849-3886.

Gravey, V. (2016), *Does the European Union Have a Reverse Gear? Environmental Policy Dismantling, 1992-2014*, thèse de doctorat, University of East Anglia.

Gravey, V., Jordan, A. J. (2020), « Policy Dismantling at EU Level: Reaching the Limits of “an Ever-closer Ecological Union”? », *Public Administration*, 98 (2), p. 349-362.

Graziano, P. R. (2011), « Europeanization and Domestic Employment Policy Change: Conceptual and Methodological Background », *Governance*, 24 (3), p. 583-605.

Hayton, R. (2021), « Brexit and Party Change: The Conservatives and Labour at Westminster », *International Political Science Review*, 43 (3), p. 345-358.

Héritier, A. (2001), « Differential Europe: Administrative Responses to Community Policy », in Cowles, M. G., Caporaso, J., Risse, T. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, p. 44-59.

Hodson, D., Puetter, U. (2019), « The European Union in Disequilibrium: New Intergovernmentalism, Postfunctionalism and Integration Theory in the post-Maastricht Period », *Journal of European Public Policy*, 26 (8), p. 1153-1171.

Hooghe, L., Marks, H. (2009), « A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, 39 (1), p. 1-23.

Irondelle, B. (2003), « Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, 10 (2), p. 208-226.

Irondelle, B. (2008), « Quelle européanisation de la sécurité au sein de l'Union européenne ? », *Les Champs de Mars*, 19, p. 39-51.

James, S., Quaglia, L. (2018), « The Brexit Negotiations and Financial Services: A Two-Level Game Analysis », *The Political Quarterly*, 89 (4), p. 560-567.

Jordan, A. J., Bauer, M. W., Green-Pedersen, C. (2013), « Policy Dismantling », *Journal of European Public Policy*, 20 (5), p. 795-805.

King, J. (2020), « Cybersecurity after Brexit », *UK in Changing Europe*, [<https://ukandeu.ac.uk/cybersecurity-after-brexit/>].

Ladrech, R. (1994), « The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), p. 69-88.

Lavery, S. (2017), « British Business Strategy, EU Social and Employment Policy and the Emerging Politics of Brexit », *Sheffield Political Economy Research Institute Paper*, 39 [<http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2018/11/SPERI-Paper-39-British-Business-Strategy-EU-Social-and-Employment-Policy-Brexit.pdf>].

Le Galès, P. (2021), « L'État britannique recomposé par le Brexit. Global Britain or Centralised England ? », *Revue française de science politique*, 71 (4), p. 575-598.

Lee, M. (2020), « The Environmental Governance Gap Is not Being Filled », *UK in a Changing Europe* [<https://ukandeu.ac.uk/the-environmental-governance-gap-is-not-being-filled/>].

Leontitsis, V., Ladi, S. (2018), « The Changing Nature of European Governance and the Dynamics of Europeanization », in Ongaro, E., van Thiel, S. (eds), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 765-781.

Lequesne, C., Béhar, É. (2017), « Européanisation et résistances à l'européanisation », dans Costa, O., Mérand, F. (dir.), *Études européennes*, Bruxelles, Bruylant, p. 505-534.

Leruth, B., Gänzle, S., Trondal, J. (2019), « Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union », *Journal of Common Market Studies*, 57 (5), p. 1013-1030.

Martin-Russu, L. (2022), *Deforming the Reform. The Impact of Elites on Romania's Post-accession Europeanization*, Cham, Springer.

McAngus, C., Huggins, C., Connolly, J., Van der Zwet, A. (2019), « Brexit, Fisheries and Scottish Devolution: An Intergovernmental Disruption », *The Political Quarterly*, 90 (4), p. 802-807.

McEwen N., Murphy, M. C. (2021), « Brexit and the Union: Territorial Voice, Exit and re-Entry Strategies in Scotland and Northern Ireland after EU Exit », *International Political Science Review*, 43 (3), p. 374-389.

Menon, A., Salter, J.-P. (2016), « Brexit: Initial Reflections », *International Affairs*, 92 (6), p. 1297-1318.

Minto, R., Parken, A. (2020), « The European Union and Regional Gender Equality Agendas: Wales in the Shadow of Brexit », *Regional Studies*, 55 (9), p. 1550-1560.

Müller, P., Pomorska, K., Tonra, B. (2021), « The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation? », *Journal of European Integration*, 43 (5), p. 519-534.

Norris, P., Inglehart, R. (2019), *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Öniş, Z., Kutlay, M. (2019), « Global Shifts and the Limits of the EU's Transformative Power in the European Periphery: Comparative Perspectives from Hungary and Turkey », *Government and Opposition*, 54 (2), p. 226-253.

Piquet, A. (2021). « Européanisation, désengagement ou déseuropéanisation ? La coopération policière post-Brexit ». *Politique européenne*, 73, p. 58-88.

Raagmaa, G., Kalvet, T., Kasesalu, R. (2014), « Europeanization and De-Europeanization of Estonian Regional Policy », *European Planning Studies*, 22 (4), p. 775-795.

Radaelli, C. M. (2000), « Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change », *European Integration Online Papers*, 4.

Radaelli, C. M. (2019), « Européanisation », dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 5^e éd., p. 239-247.

Radaelli, C. M., Salter, J.-P. (2019), « Europeanization in Reverse Gear? », in Gänzle, S., Leruth, B., Trondal, J. (eds), *Differentiated Integration and Disintegration in a Post-Brexit Era*, Londres, Routledge, p. 36-53.

Raimundo, A., Stavridis, S., Tsardanidis, C. (2021), « The Eurozone Crisis' Impact: A de-Europeanization of Greek and Portuguese Foreign Policies? », *Journal of European Integration*, 43 (5), p. 535-550.

Rosamond, B. (2019), « Theorising the EU in Crisis: De-Europeanisation as Disintegration », *Global Discourse: An Interdisciplinary Journal of Current Affairs*, 9 (1), p. 31-44.

Rüma, I. (2008), « The Shelter in the Cycles of Reason and Anger: Greek Foreign Policy in the Balkans and Greek-Bulgarian Relations », *The Turkish Yearbook of International Relations*, 39, p. 19-49.

Saurugger, S. (2020), *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

Schimmelfennig, F. (2010), « Europeanisation beyond the Member States », *Journal for Comparative Government and European Policy*, 8 (3), p. 319-339.

Smith, M. (2021), « De-Europeanisation in European Foreign Policy-making: Assessing an Exploratory Research Agenda », *Journal of European Integration*, 43 (5), p. 637-649.

Szymański, A. (2017), « De-Europeanization and De-Democratization in the EU and Its Neighborhood », *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 15 (2), p. 187-211.

Thomas, A. (2021), « Brexit and Parliamentary Sovereignty: The Europeanisation of the House of Commons and MPs' Rising Role Conflicts », *Journal of Contemporary European Studies*, 29 (4), p. 452-467.

Thimont Jack, M. (2021), « Common Fisheries Policy », *Institute for Government Explainer*[www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/common-fisheries-policy].

Tomini, L., Gürkan, S. (2021), « Contesting the EU, Contesting Democracy and Rule of Law in Europe. Conceptual Suggestions for Future Research », in Lorenz A., Anders, L. H. (eds), *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 285-300.

Tsebelis, G. (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton (N. J.) et New York (N. Y.), Princeton University-Russell Sage Foundation.

Vermeersch, P. (2019), « Victimhood as Victory: The Role of Memory Politics in the Process of De-Europeanisation in East-Central Europe », *Global Discourse: An Interdisciplinary Journal of Current Affairs*, 9 (1), p. 113-130.

Wolff, S., Piquet, A., Carrapico, H. (2022). « UK's Withdrawal from Justice and Home Affairs: A Historical Institutionalist Analysis of Policy Trajectories », *Comparative European Politics*, 20 (5), p. 604-625.

Yilmaz, G. (2015), « From Europeanization to De-Europeanization: The Europeanization Process of Turkey in 1999-2014 », *Journal of Contemporary European Studies*, 24 (1), p. 86-100.